

Colloque international
« Ressources territoriales et décentralisation »

30 et 31 janvier 2007.
Université Gaston Berger de Saint-Louis
Sénégal.

**Le zonage à dires d'acteurs pour penser la gestion
territoriale des ressources. Réflexion à partir du cas
du Brésil et de la Réunion.**

Marc Piraux¹, Patrick Caron², Jussara Oliveira³, Dominique Guilluy⁴, Thierry Kaufmant⁴

Dans de nombreuses situations, les gestionnaires et usagers de l'espace éprouvent une difficulté à gérer les conflits inhérents à l'utilisation de ressources limitées. Cette difficulté est renforcée par la décentralisation qui transfère de réels droits aux collectivités locales pour la gestion des ressources. Cette difficulté est aussi réelle tant la compréhension de la diversité des acteurs en présence et de leurs projets, de l'impact de leurs pratiques individuelles et collectives sur la gestion des ressources et des problèmes de gouvernance que cela pose, n'est pas aisée. Le repositionnement de la gestion des ressources dans un cadre territorial est pourtant important afin de mieux comprendre les déterminants de ces pratiques locales de gestion. C'est là que réside un des intérêts de l'analyse des dynamiques territoriales : mieux comprendre le fonctionnement d'un territoire particulier. Mais afin d'aider les acteurs locaux à mieux planifier les actions de développement et à gérer les ressources, il faut aussi que les représentations de ces dynamiques leur parlent et leur permettent réellement de percevoir la réalité d'un autre point de vue. Les outils et les méthodes doivent être pertinents pour répondre à cet objectif. Bien souvent aussi, penser la gestion territoriale des ressources souffre d'un manque de compétence de la part des acteurs locaux. Il est donc nécessaire d'apporter des réponses à ces problèmes. C'est l'objectif du zonage à dire d'acteurs, qui permet d'une part, d'appréhender les dynamiques territoriales et d'autre part, d'appuyer un débat entre les acteurs locaux à partir des représentations produites. Cette démarche, déjà ancienne au Cirad, a été testée dans deux zones, au Brésil et à la Réunion, des contextes bien différents, mais avec un même objectif, aider des instances de développement régional et des acteurs locaux à réfléchir le développement territorial et la gestion des ressources renouvelables.

**La nécessité de comprendre les dynamiques territoriales pour aider
à la gestion des ressources**

Comment tout d'abord définir les dynamiques territoriales ? Elles correspondent, pour nous, aux dynamiques sociales, économiques et environnementales et à leurs traductions spatio-temporelles. Ces dynamiques sont le résultat des projets des acteurs, projets considérés comme l'ensemble des stratégies et des moyens mis à oeuvre pour satisfaire leurs objectifs et pour utiliser les ressources limitées sur un espace déterminé. L'analyse des dynamiques territoriales privilégie donc la compréhension de ces projets sociaux et leur articulation sur un espace donné. L'espace n'est bien entendu pas neutre. Il n'est pas qu'un substrat. En

¹ Cirad/ professeur visitant à l'Université de Campina Grande - Brésil

² Cirad Montpellier

³ ADAC : Association de développement, Jazeiro-BA, Brésil

⁴ APR (Association pour la promotion en milieu rural) - Réunion

fonction de ces caractéristiques intrinsèques (richesse et disponibilité des ressources, climat, relief...), il façonne et conditionne les projets des acteurs. Il s'agit donc, et c'est fondamental, de comprendre les logiques qui induisent ces dynamiques, les grands « déterminants », les grandes causes, en relation avec les projets sociétaux dominants. Ce sont en effet très souvent les conflits et les alliances entre les acteurs sociaux (et les relations au pouvoir) qui vont permettre aux projets dominants de se concrétiser et aux autres de ne pas s'exprimer.

Pourquoi prendre en compte les dynamiques territoriales ? Tout projet de développement local devrait partir d'une analyse des dynamiques territoriales afin d'enrichir le diagnostic par cette vision systémique. L'analyse des dynamiques territoriales permet, nous l'avons déjà souligné, de comprendre le fonctionnement du territoire. En particulier, cette analyse met l'accent sur les éléments expliquant la diversité spatiale. Il est aussi plus facile, à partir de cette lecture, de mieux contextualiser les demandes locales en comprenant mieux ses tenants et ses aboutissants. Par ailleurs, il est possible par cette analyse de repérer puis d'accompagner les dynamiques locales. On retrouve là les fondements de l'approche territoriale, fondée sur la notion de milieu et de ressources locales, qui indique qu'il existe logique de développement qui part des dynamiques sociales, dynamiques qu'il s'agit donc de comprendre puis d'accompagner. Cette analyse permet enfin, en appréhendant mieux les relations entre ces différentes composantes économiques, sociales et environnementales du territoire, de mieux évaluer les impacts possibles de mesures d'accompagnement des projets locaux.

Les dynamiques territoriales permettent aussi d'analyser comment se distribuent et éventuellement comment se délocalise telle ou telle activité, et donc de comprendre les "tendances spatiales" qui apparaissent. En insistant sur la composante temporelle, les dynamiques territoriales traduisent ainsi une transformation, une évolution, un changement sous l'influence de divers facteurs endogènes (déplacement de population au sein du territoire par exemple) ou exogènes (fluctuation des prix d'une matière première) au territoire. Elles induisent une transition vers un autre état du territoire et en reflètent ainsi les trajectoires de développement. Les dynamiques territoriales peuvent aussi s'analyser à différents niveaux d'organisation, en relation avec la définition même du territoire qui peut être appréhendé à différentes échelles. Ainsi, une analyse des dynamiques d'un territoire en particulier devrait nécessairement introduire une approche plus globale afin de comprendre les processus qui influencent son évolution. De fait, et même si ce sont avant tout les dynamiques en milieu rural que nous privilégions, on ne peut faire abstraction des dynamiques industrielles et urbaines qui influencent, à différents niveaux bien entendu, les phénomènes observés en milieu rural.

Le ZADA pour faciliter cette démarche

Simple et efficace, le zonage à dire d'acteur essaye de formaliser les connaissances que les acteurs locaux et régionaux ont de leur territoire. La démarche ne se limite pas à décrire les situations mais elle se veut opérationnelle. Il s'agit de connaître pour concevoir, planifier et suivre les actions de développement et d'aménagement du territoire. Pour ce faire, la démarche s'appuie sur ce que "disent et veulent" les acteurs (producteurs, techniciens, commerçants, élus locaux ou régionaux, etc...). Ceux-ci, en fonction des stratégies qu'ils développent et des intérêts qu'ils défendent ont déjà mentalement construit le territoire où ils interviennent. Il s'agit alors de formaliser ces représentations mentales pour créer les conditions d'un débat portant sur la gestion collective et l'aménagement concerté du territoire. Des données secondaires (recensements et documents bibliographiques et cartographiques) complètent cette mise en forme. Le zonage à dire d'acteurs (zada) est une démarche née du besoin ressenti par des chercheurs d'élaborer des instruments de dialogue entre acteurs du développement. A partir d'une analyse, des dynamiques territoriales et d'une représentation construite en mobilisant les savoirs d'acteurs locaux, elle vise à organiser les connaissances dans une perspective de planification du développement rural. Le support cartographique est tout à la fois base de dialogue et de représentation des connaissances.

Cette formalisation des connaissances “populaires” en vue de l’action n’est cependant pas réalisée au hasard. Au contraire, des repères précis permettent une bonne localisation des unités identifiées sur les supports cartographiques. C’est à partir de cette articulation entre le fond cartographique proposé par les intervenants externes et les représentations mentales des acteurs locaux que peuvent alors s’exprimer les stratégies des acteurs en présence (l’État, la région, les collectivités locales, les entreprises, les organisations professionnelles...), les intérêts qu’ils défendent, leurs alliances, leurs conflits ou rapports de force ainsi que les compromis indispensables pour mettre en oeuvre un programme d’actions concerté. Ce dernier est accompagné de règles de gestion collectives et de contrôles avec gratification ou sanction des contrevenants.

Soucieuse d’intégrer les préoccupations souvent immédiates des populations locales aux exigences de *durabilité* des intervenants externes (qui apportent leur appui technique et financier), la méthode insiste sur la construction d’un dialogue fort entre partenaires. Celui-ci, dûment préparé et organisé permet de dépasser les simples considérations méthodologiques pour aborder le véritable débat entre partenaires que constituent les *transformations des liens économiques et sociaux* parfois tendus entre gestionnaires et usagers du territoire. La nécessité de partager le diagnostic avec les acteurs locaux et de confronter les points de vue en vue au travers d’un débat politique

Cette méthodologie a été utilisée au Brésil et à la Réunion afin d’aider des instances de développement régional et des acteurs locaux à réfléchir le développement territorial et la protection des ressources renouvelables. Ces exemples visent d’une part à montrer comment ce type de zonage peut produire une nouvelle représentation de la réalité, en particulier en tenant compte des interactions entre zones dont les vocations sont différentes (zone irriguée et non irriguée au Brésil, zone à protection forte et zones urbaines à la Réunion) et d’autre part, à souligner l’intérêt d’une telle représentation pour le renouvellement du débat politique. L’objectif n’est pas de décrire précisément l’ensemble des résultats obtenus mais de montrer quels ont été les éléments les plus marquants qui ont aidé à produire une vision différente.

L’exemple de la vallée du San Francisco au Brésil

Au Brésil, le SDT (Secrétariat du développement territorial) du Ministère du Développement Agraire promeut depuis maintenant 4 ans, un nouveau modèle de développement territorial ouvert au partenariat avec la société civile, tentant de concilier lutte contre la pauvreté, protection environnementale et création d’emploi. Ce modèle s’inscrit dans une optique de décentralisation sensée offrir un espace aux initiatives locales. Il privilégie ainsi le territoire comme un nouveau lieu de négociation des politiques publiques, de planification des actions et comme une nouvelle forme de gouvernance. Un certain nombre de problèmes pèjorent toutefois les expériences en cours, notamment le manque de compétences de la part des intervenants et les déficiences de maîtrise des outils et des instruments méthodologiques. Le zonage d’acteurs a ainsi été utilisé dans le territoire du « Alto Sertão do San Francisco » et plus particulièrement au niveau du municipe de Juazeiro afin de répondre à ces problèmes. Il a permis d’y appréhender notamment, en 2006, les évolutions du territoire liées notamment à l’accès et à l’usage de l’eau d’irrigation. Le Rio San Francisco permet en effet l’irrigation de plusieurs milliers d’ha et fait de la région un des pôles mondiaux de production de fruits.

Les résultats de ce travail ont permis de mettre en évidence les dynamiques territoriales au sein du municipe. Ainsi, ils ont montrés les phénomènes croissants d’appropriation individuelle des terres ainsi que les processus de polarisation et d’urbanisation conjoints à un exode rural des jeunes. Les résultats ont aussi montré les relations fortes, conflictuelles ou complémentaires, entre les zones irriguées et leurs zones périphériques. Ces dernières sont soumises à de fortes évolutions, notamment par la polarisation d’une population salariée issue d’autres régions qui entraîne un cortège de problèmes, principalement ceux liés à une concentration de la pauvreté et de la délinquance. Le partage de ce diagnostic a ainsi permis une nouvelle lecture de la réalité. La recherche aujourd’hui se focalise sur le

débat politique engendré par ces confrontations et sur les réels changements occasionnés au niveau des processus de concertation.

L'exemple du plan d'aménagement des Hauts à l'île de la Réunion

Le Zada a été mise en œuvre dans l'île de la Réunion (2.500-222 km²), département d'outre-mer français, plus précisément dans la perspective de révision en 2005 du Plan d'Aménagement des Hauts. Les Hauts couvrent aujourd'hui les 2/3 de l'île. Un programme spécifique accompagne le développement de ce territoire. Aussi, le Commissariat à l'aménagement des hauts⁴ et l'APR (Association pour la promotion en milieu rural, qui met en œuvre ce plan) ont misés entre autres sur les résultats du zada pour instaurer un débat politique. Cet exercice devrait permettre une compréhension des nouvelles réalités dans les Hauts mais aussi de resituer la place de ces Hauts dans l'île et d'identifier ses relations avec les zones urbaines et naturelles. Le contexte institutionnel était aussi en pleine évolution, avec notamment la mise en place d'un Parc National des Hauts (qui concernera, du moins dans sa partie centrale, les 3 cirques et le volcan et dont la vocation est de valoriser la richesse agro-biologique tropicale). Le zada a été entrepris en 2004 à l'échelle de l'île par une équipe de l'APR et du Cirad, qui s'est aussi appuyée sur les zada déjà réalisés par l'association à l'échelle des communes.

Le « rêve » et la volonté de protection des zones naturelles remarquables

Une représentation de l'île a été produite grâce au zada (2). Elle comprend : 172 unités, organisées selon une typologie d'espaces et regroupées en trois ensembles : l'urbain, le « rêve » et le « reste » ; une carte digitalisée et réalisée sur la base d'une comparaison des dires d'acteurs et d'une confrontation aux images SPOT; des informations concernant les flux et dynamiques.

Le « Rêve » reprend le qualificatif de l'un des acteurs interviewés. Il regroupe des zones où l'on peut encore « rêver », les lieux du naturel (boisé ou minéral), du silence et du mystérieux. Ces zones peuvent être ouvertes sur la mer, à mi-pente, mais occupent surtout le centre de l'île, avec deux ensembles liés aux deux massifs volcaniques et reliés à la mer par des couloirs écologiques. Ce terme et les trois ensembles traduisent une évolution dans la manière de percevoir la Nature. D'une zone de conquête à une zone de rattrapage économique, marqué par l'exode rural, puis d'un aménagement soutenus par des projets d'infrastructures. Enfin, un grand nombre des acteurs interviewés pense que l'île est entrée dans une nouvelle période historique, marquée par la réconciliation de l'homme avec la nature. L'île est vendue comme un espace de rêve et des efforts sont déployés pour mettre en valeur la biodiversité et le patrimoine, avec la mise en place du parc notamment. Dès lors, la volonté de protection de la partie haute de cette zone dénommée « rêve » fait consensus chez les acteurs, au contraire des zones naturelles des bas pour lesquelles les accords sont plus difficiles à élaborer.

Le « reste » et leur fonction environnementale

Le reste construit par défaut (les interviewés commencent par dessiner les zones urbaines et le rêve) traduit un ensemble quelque peu hétéroclite. Il comprend bien entendu les zones qualifiées aujourd'hui des Hauts. Mais les résultats du zada confirment la difficulté à isoler ceux-ci et même à définir leur problématique dans un ensemble régional caractérisé aujourd'hui par une grande porosité (une définition altitudinale ? liée au besoin de rattrapage économique et social ? à une identité sociale et culturelle ? etc.) Quoi qu'il en soit, le Zada a toutefois montré les interactions importantes des zones de rêve avec le tourisme, et questionnent donc les fonctions des zones périphériques, davantage orientée aujourd'hui vers la gestion, l'organisation et l'accès au « rêve ».

⁴ En France, les zones de montagne sont gérées par la DATAR (Direction de l'aménagement du territoire et des affaires rurales) et disposent de dispositifs financiers adéquats pour accompagner la spécificité de ces zones.

Ces travaux ont été présentés dans plusieurs instances. Le débat social qui en a résulté a permis une lecture différente de la réalité, propice au dialogue. Le terme de « rêve », souvent considéré comme provocateur, a fait réagir. Les représentations graphiques sous formes de cartes ou de modèles cartographiques ont retenu l'attention et ont interpellé. Les propres discours des acteurs associés à ces éléments ont questionné. Les acteurs ont validé, au regard de ces différentes représentations, le changement de paradigme concernant le rôle des Hauts : d'une zone défavorisée à une zone organisatrice.

Il faut nécessairement que le débat permette l'émergence de mesures susceptibles d'accompagner les nouvelles fonctions des Hauts. Nous pensons que l'intérêt de fournir aux décideurs de nouvelles représentations cartographiques à partir du discours des acteurs locaux est incontestablement une première étape pour y parvenir. Ces éléments fondent une nouvelle perception qui alimente les controverses.

Les perspectives de ces travaux portent d'une part sur l'élaboration d'un projet global adapté à la diversité des situations, d'autre part sur la capacité de développer un observatoire grâce aux indicateurs de transformation des unités spatiales identifiés dans le ZADA. Une quarantaine d'animateurs de développement local ont par ailleurs été formés au Zada par l'APR et le Commissariat à l'Aménagement des Hauts (CAH) afin de conduire le même type de diagnostic à l'échelle communale et de les traduire en Plans locaux d'action.

Conclusions et perspectives

Cet article a montré l'intérêt du zonage à dire d'acteurs pour produire une nouvelle représentation de la réalité, en particulier pour tenir compte des interactions entre zones à vocations différentes mais qui s'interfèrent mutuellement. Nous avons aussi souligné l'intérêt d'une telle représentation pour le renouvellement du débat politique. Appréhender les dynamiques territoriales à différents niveaux d'organisation nous paraît ainsi essentiel pour penser la gestion des ressources renouvelables.

A partir de ces considérations, nous pouvons tracer un certain nombre de perspectives en matière de recherche et de formation.

Sur la formation auprès des techniciens de développement local tout d'abord, où l'enjeu est de les initier à l'identification des dynamiques territoriales et à leur représentation simplifiée. Il faut aussi développer des compétences en matière de gestion de conflit qu'ils pourraient utiliser pour confronter les points de vue. Pour les jeunes collectivités locales ensuite où la nécessité est grande d'utiliser les supports produits afin de comprendre les dynamiques territoriales pour mieux évaluer ainsi les possibilités d'intervention.

En matière de recherche, un effort doit être consenti à la fois sur la manière d'améliorer la lecture et la représentation des dynamiques territoriales et sur la manière de mieux accompagner acteurs locaux au sein des espaces de négociation en offrant de nouvelles lectures de la réalité. L'analyse des dynamiques territoriales ouvre d'ailleurs souvent de nouvelles pistes de recherche, un regard différencié sur la réalité ne pouvant que déboucher sur de nouvelles problématiques. Les exemples de la Réunion et du Brésil sont à ce titre révélateurs. Ainsi, au Brésil, les zones périphériques des périmètres irrigués qui connaissent de grandes évolutions, constituent un nouvel objet de recherche. A la Réunion, le zada a permis d'initier une réflexion sur la notion d'observatoire, à partir notamment de l'identification des indicateurs de transformation des espaces.

Toutefois, l'ensemble de ces propositions supposent que des conditions préalables permettent la réalisation de ce type de travail : il faut certes acquérir des compétences mais il faut aussi assurer les conditions institutionnelles et organisationnelles pour les valoriser. La discussion sur l'analyse des dynamiques territoriales va donc de pair avec une réflexion sur les apprentissages organisationnels, c'est-à-dire sur la nécessité de créer des situations de gestion qui autorisent de tels apprentissages. Il faut ainsi permettre aux acteurs locaux de bénéficier des conditions institutionnelles pour qu'un débat politique local soit possible et qu'il s'appuie sur de réels processus de décentralisation, susceptibles d'offrir aux acteurs

locaux les possibilités de négocier des politiques publiques adaptées à leurs conditions locales.